자활사업 제도개선 방안: 사회적경제 개발전략을 중심으로

김정원,이문국,전세나, 2012

발제: 송선영 조합원

자활(自活)_History?

(개념)스스로 살아간다, 함께 살아간다->스스로 살아갈수 있도록 함께 살아가는 것

(빈민운동 & 생산공동체 운동_1960~1996)

-'한강의 기적'과 농촌을 떠나는 사람_박정희 대통령과 한강의 기적, 한해 농촌을 떠나는 사람들 50만명, 준비 안된 도시, 서울!

-무허가 판자촌에서의 삶_하천변 뚝방과 산비탈에서 일군 고단한 삶. 1980년대 초 서울_달동네 100여곳, 100만명 도시빈민

-무너지는 삶의 터전_와우아파트 붕괴(1970), 합동재개발과 철거투쟁

-반대를 넘어 대안으로_생산공동체 운동(1970)
국가의 복지정책과 일자리 정책이 뒷받침 되지 못하는 시절, 가난한 사람들이 함께 모여 자신들의 문제를 해결하려 노력했던 경험들 존재

-미완의 꿈_생산공동체 운동은? '주민 스스로만이 그들 자신을 도울수 있다', 모두가 주인되는 운동, 우리나라 전통적인 노동조직 '두레'의 상호부조, 협동정신 계승, 가난한 사람들이 서로돕고 의지하면서 스스로 경제적 어려움을 해결하려는 정신으로 시작

-생산공동체 운동사례: 건축일꾼 '두레', 봉제협동조합 '나눔물산', 월곡여성공동체, 실과바늘. But!! 실패. 왜? 기술력과 전문성, 노동자로서의 품성, 생산관리 시스템의 문제, 시장조건 및 주체에 걸맞는 업종 고민 미흡, 자본 독점화로 인한 운영상의 어려움

(자활지원사업 시작_1996~1999)

-(시대상황)국가복지 개선과제, 문민정부 사회복지정책 목표 "삶의 질 세계화", 생산공동체 운동을 통한 탈빈곤 노력 언론소개, 생산공동체 모형 도입을 통해 상산적·예방적 복지구상

-(시범사업 시기)김영삼 정부와 생산공동체 운동: 시범사업으로 '자활지원센터'5개소 설치(96), 20개로 증가(99), 민간주도 자활지원재단 설치
(특징)비제도권 영역에서 활동, 정부와 대립적 입장, 민관 긴밀한 협력관계 유지, 사회운동으로서의 지향(사업참여자의 자율성↑)

-IMF 외환 위기와 대량실업_외환위기로 인한 실업률 증가, 불안정한 노동자층 증가->저소득빈곤층 확대, 커다란 사회문제로 부각->사회분야의 체계적인 정책 수립해야 한다는 공감대 형성, 기존 실시해 오던 장기빈곤층에 대한 공적부조 외에 저소득빈곤층에 대한 빈곤 및 노동시장정책 필요성 제기

-김대중 정부의 실업정책_국민기초생활보장법 제정(1999): 수급권의 명문화(가난의 책임은 사회구조에 있다), 근로능력이 있는 자에게도 '생계급여'를 지급한다<->기득권 세력의 저항_가난의 책임은 '개인'에게 있다=>보충급여 원칙, 조건부과(근로 강제 참여, 탈수급 유도, 근로능력자의 공공부조 의존 막고, 복지병 예방); '최저생계 보호'와 '근로'를 연계하는 기형적 제도 탄생
------'자활'은 '생산공동체 운동과 실업 및 빈민운동' 확장을 고민했던 시민사회 단체 & '새로운 빈민정책' 모색했던 정부의 이해관계가 맞물려 출발한 사업=민관파트너쉽에 의해 출발한 사업

제도 내 자활

○ 자활사업?

-(목적)자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공->근로능력 배양 및 일자리 제공을 통한 탈빈곤 지원

-(참여자격)조건부수급자(자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자), 자활급여특례자, 일반수급자·급여특례가구원, 차상위자·시설수급자

근로능력 판정(생계,의료급 수급자에 한정): 18세 이상, 64세 이하 근로능력이 있는 수급자

<자활사업 참여기준>

자활사업종류			실시기관구분	기 준	판정 대상자
고용노동부 자활사업			고용센터	◆ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	집중취업지원 대상자 (70점 이상)
보건복지부 자활사업	자활근로	시장진입형	지역자활센터, 민간위탁기관	◆ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ◆ 일용 · 임시직으로 작업경험이 있는 자	근로능력강화 대상자 (45~69점)
		인턴 · 도우미형			
		사회서비스형			
		근로유지형	시 · 군 · 구, 지역자활센터	◆ 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 ◆ 간병 · 양육 등 가구여건상 관내 사업만 참여 가능한 자	근로의욕증진 대상자 (45점 미만)

↳(문제점)참여자들의 경우 대다수 노동시장 진입 불가한 근로능력 미약자(자활사업 목표가 노동시장 진출->그에 맞는 대상 선정, 시스템 운영 전제), 자활사업 정책대상 배제_참여자 규모가 재정투입 규모에 의해 결정,

-(자활급여/프로그램)자활에 필요한 금품의 지급 및 대여, 자활에 필요한 기능습득 지원, 취업알선 등 정보 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로기회 제공, 기타 자활조성을 위한 각종지원 등

↳(문제점)근로유인 미흡(현재 자활장려금, 자립준비적립금; 재정적 근로인센티브 존재, 유인효과 미흡), 통합급여체계(빈곤함정 유발)->맞춤형 개별급여체계로 변경(2015.7)

그림 1. 국민기초생활보장제도 급여별 세부 개편 방안 개요

현 행			개편 후	
선정 기준	급여 수준(내용)		선정 기준	급여 수준(내용)
최저생계비	최저생계비의 80% 수준 현금 급여 (현물급여 등 제외)	생계*	중위소득 30% 수준	중위소득 30% 수준
	필수 의료 서비스의 낮은 본인 부담률 (현물급여)	주거	중위소득 43% 수준	지역별 기준 임대료
	수업료, 교과서대 등 (현물급여)	의료	중위소득 40% 수준	현행과 동일
		교육	중위소득 50% 수준	현행과 동일

주: 개편 전 급여 수준 이상 ~ 중위 30%까지 단계적 조정 검토
자료: 기획재정부(2014)

<자활근로>

2018년 자활근로인건비 지급 기준(원/인·일)

(단위 : 원)

구 분	시장진입형/기술·자격자	인턴·도우미형		사회서비스형/기술·자격자	근로유지형
		복지·자활 도우미 인턴형	사회복지시설 도우미		
지급액계	42,210 / 44,210	42,210	38,190	38,190 / 40,190	27,110
급여단가	38,910 / 40,910	38,910	34,890	34,890 / 36,890	23,810
실 비	3,300	3,300	3,300	3,300	3,300
표준소득액(월)	1,011,660	1,011,660	907,140	907,140	619,060
비 고	1일 8시간, 주 5일				1일 5시간 주 5일

※ 단, 동절기(11월~2월)에는 1일 7시간 근무가능(근로유지형 제외)

↳인턴형_매우 미미, 근로유지형_조건부수급자 조건 이행 목적으로 운영->시장진입형, 사회서비스일자리형이 자활근로의 핵심.

↳자활근로는 취·창업을 위한 전단계(경과적 일자리), 시장 적응능력 배양, 교육과 훈련이 중요.

but! 제도적으로 매출이 가장 중요_시장진입형은 투입예산의 20%이상 매출발생 해야, 사회서비스도 매출 강조->시장 노출 경쟁프로그램으로 작동

↳자활사업 참여자들의 관점_탈수급, 탈빈곤 프로그램이 아닌, '저임금형 안정적 일자리', 임금은 적지만 안정적인 자활근로 호감

↳자활근로 참여자들의 선택 배제_자활근로 수요자의 입장 고려한 운영보다 기 운영되는 사업 중 하나 선택, 다양한 프로그램 운영 힘들게 하는 시스템 원인

<자활기업>_자활근로사업단 통해 창업한 조직(자활성공률 구성 부문, 자활프로그램 탈출구)

↳(정의) 2인 이상의 수급자 또는 차상위자가 상호협력하여, 조합 또는 사업자(부가가치세법 상 1인 이상 사업자)의 형태로 탈빈곤 위한 자활사업을 운영하는 업체

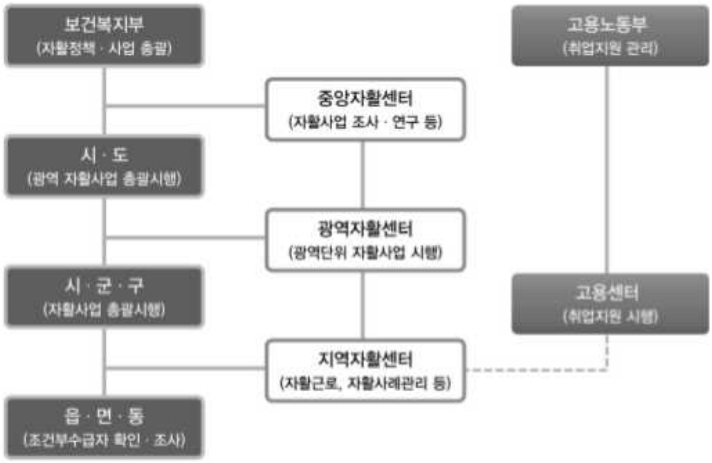
↳(지원요건) 자활기업 구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상, 시장진입형 표준 소득액 이상의 임금 지급이 가능, 시장진입형 표준 소득에 이상 임금 지급 가능하고 지속성이 있는 경우 자활기업으로 전환, 근로일수가 조건이행 기준 충족, 자활근로사업단의 사업 동일성 유지 등

↳(지원내용) 수급자가 구성원의 1/3이상인 기업에게 자활기업 창업자금, 사업자금융자, 전세점포임대, 컨설팅경비, 기계장비, 한시적 인건비, 광역 및 전국자활기업 사업비, 사업개발비, 우수자활기업 지원, 국공유지 우선임대, 생산품 우선구매

↳(현황)총 1,092개소(개인사업자65%, 주식회사, 유한회사, 협동조합 순),청소,집수리,돌봄 업종 집중.

↳(문제점) 낮은 임금에 따른 탈빈곤 규정 한계, 정부의 자활기업 정책 빈약(창업 자체만 관심, 질과 내용 관심 부재), 규모의 영세성(평균 고용인원 3명), 대부분 자영업자 수준(잠재적 빈곤층 확대 가능성 기여), 동기 유발 요인 부재(자활기업 참여할 제도적 의무 부재, 창업에 따른 위험부담 기피), 창업 기간 제한->밀어내기식 창업(2년~3년 이내 창업, 안정적 창업보다 제도 기준을 중심으로 창업), 인적 구성 변화(수급자->차상위->일반노동자; 정책결과물이라기 보다 별도의 사업자로 자리매김 가능성

-(전달체계) 공공+민간(복지혼합)



-(재원)중앙:지방=2:8, 규모별(조건부수급자 규모, 참여수급자 등 운영규모 결정_확대형, 표준형, 기본형, 최소형) 지역자활센터(249개소) 운영비 차등지원
- (성과평가)자활기업 등 설립 및 지원, 지역사회 자원활용, 종사자 사업수행능력 실적, 그 밖의 사업실적->지정취소(4년 평균 60점 이하, 삼진아웃제 적용) 및 인센티브 지원

○정책 평가
- 긍정: 노동시장 진입 어려운 이들에게 노동기회 제공, 사회통합 기여
- 부정: 자활사업의 낮은 자활성공율(목표 비효율성)->지속적인 변화
•자활사업의 제도적 위치 문제; 빈곤층의 노동시장 진입 지원인 자활사업이 최저생계보장을 목적으로 하는 공공부조 내 위치->노동시장으로의 진입만 강조하는 것이 아닌 혁신적인 틀(사회적경제 영역으로의 확장)에 위치지어야.
•탈수급 요인 제약, 노동시장으로부터의 배제 해법 부재, 일자리 중심 자활사업 운영구조-> 참여자 직업능력개발 강화, 사례관리체계 확립, 지역사회 기반 자활사업 운영(류만희, 2008)
•제도 개편보다는 새로운 사업 도입을 통한 해결시도->복지제도 개편<기초생계급여제도+취업지원제도=자립촉지원제도>(노대명, 2010)
•기초보장제도의 급여시스템, 개인별·구별 자립지원계획 수립 및 집행 등 자립지원활동 부실->자활근로사업단 운영중심에서 대상자 개인 및 가구의 자립지원으로 개편(구인회, 2008)

○정책 개선_주요쟁점
-빈곤층 노동시장 진입+최저생계 보장의 정책목표 혼재
-자활사업 참여자 범주 제한적, 자활지원 필요계층 충분히 포괄하지 못하는 한계, 노동시장 진입 및 정착 어려운 인구학적 특성,
-자활사업 프로그램과 프로그램 작동 시스템의 불일치(노동시장 진입을 통한 탈빈곤->자활근로는 노동시장 준비단계<-노동시장 노출+참여자 욕구반영 어려운 구조, 취·창업 이후 후속 개입 취약=>탈빈곤 한계
-전달체계의 비효과성(취업_고용노동부+보건복지부)

다시 사회적경제로!!

○자활사업 제도개선_사회적경제 개발전략
-사회적경제&노동연계복지: 국내_외환위기 이후 빈곤과 실업문제 대응으로서 노동연계복지 등장 및 확산과 맞물려 주목되기 시작, 유럽_사회적경제를 통한 고용창출 전략 확대.
-대안으로서의 사회적경제: 고용창출, 사회서비스 공급을 통한 지역문제 해결, 사회적배제 대처, 지역의 경제·사회적 조건 향상하면서 사회혁신에 기여
-자활사업의 사회적경제 개발전략: 사회적경제의 지역사회 조직들의 대안적 경제활동 지향+정부정책 결합 속에 작동함을 수렴->정책대상, 프로그램 내용, 전달체계 재편
(전략)사회적경제 통합적 조직화 추구->지역사회 중심 자활사업 조직추구(지역사회 사회적경제 생태계 구축)->사회적배제 대처 정책 추구(공공부조<자활사업(빈곤예방<사회보험)

*구체적 재편 내용은 그림참조

○자활기업 활성화 대책 발표_2018.7
-(기조)2022년 자활기업 1천개, 저소득층 일자리 2만개 창출, 창업 전 단계 집중 탈피, 창업 및 시장자립 체계적 지원체제로 전환
-(내용)기존 지원내용 내실화 및 강화/ 적극적 부처간 협업/청년 취창업 지원 강화(자활기업 청년 31천명 고용)/자활기업 문호 개방 및 사회적경제조직간 협력강화/기존 지원내용 내실화 및 강화/지역자활센터를 사회적경제 지원 허브로 육성/자활기업 공공성 강화(유형 구분, 재정지원 차이, 사회적가치 유도 위한 재인증 절차 신설 등)

발제를 하며...

자활사업은 국가의 재분배와 호혜를 기반으로 하는 사회적경제 영역에서 활동하고 있다. 한국사회에서 사회적경제를 촉발시켰던 자활은 근로빈곤층의 탈빈곤 통로로서, 사회적경제조직의 기저로서 역할을 수행해 왔다. 하지만 점점 공적부조 전달체계로서 포지셔닝되고 있는 지역자활센터, 준비 없이 내몰리고 있는 자활기업의 현주소는 제도적으로 동형화되어가는 자활사업 전반에 대한 '질적인 변화'의 필요성을 제기하고 있다.
자활이 처해있는 작금의 위기상황을 벗어나는 해법의 하나가 본 글에서 제시하는 사회적경제 개발전략을 중심으로 한 자활사업 제도 개선방안이다. 물론 이러한 접근방향에 대해 자활진영 모두가 환영하는 것은 아니다. '사회복지'에 방점을 두고 있는 지역자활센터들과 '사회적경제 생태계 구축'에 방점을 두고 있는 지역자활센터들 간에 갈등도 만만치 않다. 하지만 자활과 사회적경제에 대한 구분함은 자활이 국가의 '수단적 도구'로 전락하는 것임을 잊지말아야 할 것이다. 사회적경제와 사회복지는 역사적으로 볼 때 사회문제에 대한 대응, 자본주의적 시장경제가 지니고 있는 문제에 대한 대응이라는 공통점이 있으며 상호보완적 속성을 지니고 있다. 중요한 것은 자활의 사회적경제 조직여부에 대한 논의에서 벗어나 이 글에서 제시하고 있는 바와 같이, 지역사회를 중심으로 자활사업을 조직하고 다양한 사회적경제 조직들과의 연대협력을 통해 사회적으로 배제되고 있는 사람들까지 포함하는 '노동을 통한 사회통합' 실현, 즉 사회적경제가 담지하고 있는 운동적 특성을 잊지 않고 현장에서 올곧게 실천하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하지 않을까 생각해 본다.